

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ТА ТІСНО ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ НИМИ ВІДНОСИН ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Заналізовано правове регулювання земельних і тісно пов'язаних із ними відносин органами місцевого самоврядування у контексті державної регуляторної політики, визначено межі такого регулювання на відповідній території. Розглянуто найбільш поширені повноваження органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних та пов'язаних із ними відносин в Україні. З'ясовано, що рішення органів місцевого самоврядування нормативного характеру у зазначеній сфері мають здебільшого регуляторний характер, а тому повинні готуватися і прийматися з дотриманням відповідної процедури та з урахуванням принципів державної регуляторної політики з метою забезпечення їхньої якості та ефективності.

Ключові слова: *правове регулювання, нормативно-правовий акт, регуляторний акт, регуляторна діяльність органів місцевого самоврядування, питання регулювання земельних відносин.*

Постановка проблеми. Законом України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» [12], Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 р. [3] тощо органи місцевого самоврядування наділені досить широкими повноваженнями (компетенцією) у сфері земельних та тісно пов'язаних із ними правовідносин. Водночас необхідно враховувати, що ці повноваження реалізуються і представницьким органом, і виконавчими органами місцевого самоврядування. Але одним із найважливіших повноважень, яке може реалізуватися виключно радами як представницькими органами місцевого самоврядування, є передбачене п. 34 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин. Власне, це питання є досі дискусійним у юридичній літературі з огляду на природу нормотворчості місцевого самоврядування, меж здійснення такого регулювання, його процедурних аспектів тощо.

Із прийняттям Закону України від 11 вересня 2003 р. «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [11]

нової якості набувають вимоги до локальних нормативно-правових актів, які підпадають під ознаки регуляторного акту, та процедури їх прийняття органами місцевого самоврядування.

Особливої актуальності питання регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування набуває у зв'язку із проведенням в Україні земельної реформи та реформи децентралізації влади, створенням об'єднаних територіальних громад, адже Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року [6], визначила передумови розширення повноважень органів місцевого самоврядування завдяки декларуванню таких важливих принципів, як: принцип повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; сталого розвитку територій та ін.

Стан дослідження. Проблеми нормотворчості, зокрема локальної самоврядної, у різний час були предметом дослідження багатьох учених – і теоретиків, і представників інших галузевих юридичних наук (конституційного, адміністративного, земельного права тощо), зокрема С. С. Алексєєва, В. Б. Авер'янова, С. А. Антоненка, Д. М. Бахраха, В. М. Бевзенка, О. О. Борбунюка, Т. О. Гуржія, Я. В. Ковач, О. В. Кузьменко, О. В. Літвінова, В. Я. Малиновського, Р. С. Мельника, А. Г. Мельник, К. І. Наумової, О. Х. Юлдашева та ін. Проте системного дослідження особливостей регуляторних актів у сфері земельних і тісно пов'язаних із ними відносин, що приймаються органами місцевого самоврядування, зокрема в умовах децентралізації, не проводилось.

Метою статті є аналіз локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування, якими регулюються земельні питання відповідно до закону у контексті принципів державної регуляторної політики.

Виклад основних положень. Земельні відносини є базовими у будь-якому суспільстві. Тому їх правове регулювання є пріоритетним у будь-якій державі. Ефективне правове регулювання у цій сфері сприяє розвитку та добробуту людей, держави та суспільства загалом.

Великий енциклопедичний юридичний словник трактує «правове регулювання» (з лат. *regulare* – спрямовувати, впорядковувати) як один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави [2, с. 715]. Правове регулювання завжди переслідує певну мету – це впорядкування відповідних суспільних відносин. Але впорядкування не є самоціллю. Воно має характеризуватися такими якостями, як доцільність, об'єктивність, корисність, спрямованість на задоволення

загальносупільних потреб та інтересів, на отримання запрограмовано-го у правовій нормі результату тощо.

З огляду на це доречно стверджувати, що правове регулювання своїм результатом має підготовку та прийняття, насамперед, нормативно-правових актів, якими встановлюються загальнообов'язкові правила поведінки та які характеризуються вище означеними якостями.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що до нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовують-ся неодноразово [13].

Згідно з ч. 1 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядуван-ня в Україні», рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених цим Законом.

Приймати нормативно-правові акти уповноважені і виконавчі комітети сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі їх створення) рад в межах своїх повноважень. Проте виконавчі органи місцевого самоврядування не уповноважені вирішувати, відповідно до закону, питання регулювання земельних відносин.

Виходячи з аналізу норм Конституції України [5], Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо, можна ствер-джувати, що в сучасних умовах представницькі органи місцевого са-моврядування, здійснюючи регулювання земельних та тісно пов'язаних із ними відносин, діють як суб'єкти публічної влади, що наділені повноваженнями правостановлюючого (правотворчого) ха-рактеру. Однак лише у випадках, передбачених законом.

По-друге, обов'язковість дії нормативно-правових актів місце-вих рад з питань регулювання земельних відносин у просторі та на відповідне коло осіб обмежена територіально.

По-третє, зважаючи на той факт, що, згідно з ч. 1 ст. 14 Консти-туції України, земля є основним національним багатством, яке перебу-ває під особливою охороною держави, а, згідно з ст. 92 Конституції України, правовий режим власності та засади використання природних ресурсів визначаються виключно законами України, то вирішення пи-тань регулювання земельних відносин представницькими органами місцевого самоврядування матиме обмежений характер.

Крім того, обмеженість органів місцевого самоврядування у правовому регулюванні, зокрема земельних відносин, зумовлена

нормою ст. 140 Конституції України щодо можливості місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Чинним законодавством України не визначено поняття «питання місцевого значення», які можуть належати до різних сфер суспільного життя. Тимчасом спроби з'ясувати зміст цього поняття робляться у юридичній літературі. Зокрема, слушним є уточнення, що адекватне розуміння питань місцевого значення повинно розглядатися крізь призму того, щоб, по-перше, були оптимально враховані місцеві інтереси; по-друге, були враховані (не порушені) інтереси держави; по-третє, не вийти за межі наданих державою повноважень [17, с. 228].

Заслуговує на увагу позиція науковців, відповідно до якої питання місцевого значення – це, насамперед, сукупність «господарських, соціально-культурних і економічних справ, що здійснюються з метою ефективного забезпечення життєдіяльності населення муніципального утворення» [1, с. 13; 16, с. 4–5].

Отже ж, значна кількість нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування матимуть характер регуляторних актів, оскільки їх визначальною рисою є, зокрема, спрямованість на правове регулювання господарських відносин або адміністративних відносин між регуляторними органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Згідно зі Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», регуляторним актом є:

– прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;

– прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ, відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом.

Серед найчисельніших рішень, які приймаються відповідними радами у сфері земельних відносин, є рішення про затвердження нормативної грошової оцінки земель, щодо встановлення ставок плати

за землю та пільг стосовно земельного податку, що сплачується на відповідній території, та ін.

Проте, на думку Державної регуляторної служби України (далі – ДРСУ), рішення органів місцевого самоврядування про затвердження нормативної грошової оцінки земель не відповідають ознакам регуляторного акта. Згідно з роз'ясненням ДРСУ, зважаючи на положення Земельного та Податкового кодексів України, законів України «Про оцінку земель», «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні», «Про землеустрій», органи місцевого самоврядування виступають лише замовниками робіт з нормативної грошової оцінки земельних ділянок та на пленарних засіданнях лише затверджують технічну документацію з нормативної грошової оцінки землі, розроблену відповідно до вимог чинного законодавства. Враховуючи викладене, рішення органів місцевого самоврядування про затвердження нормативної грошової оцінки населеного пункту не є регуляторними актами в розумінні Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» за умови, якщо рішення про їх затвердження не містять інших правових норм, зокрема щодо встановлення базової вартості 1 кв. м. землі в грошовому еквіваленті, що не передбачено вимогами законодавства [14].

Але, якщо все-таки рішення відповідної ради про затвердження нормативної грошової оцінки населеного пункту міститиме нормативні приписи, таке рішення набуває ознак регуляторного акта. Так, Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду у справі № 428/7176/14-а [9] погодився з обґрунтованими висновками суду апеляційної інстанції, що спірні рішення Северодонецької міської ради від 12.06.2014 р. № 3980 «Про затвердження нормативної грошової оцінки земель населених пунктів міста Северодонецьк, селища Синецький, селища Павлоград, селища Лісова Дача, села Воеводівка» та рішення Северодонецької міської ради від 25.09.2014 р. № 4119 «Про внесення змін до рішення Северодонецької міської ради № 3980 від 12.06.2014 р. «Про затвердження нормативної грошової оцінки земель населених пунктів міста Северодонецьк, селища Синецький, селища Павлоград, селища Лісова Дача, села Воеводівка» є регуляторними актами, які спрямовані на правове регулювання господарських відносин і на них поширюється дія Закону України від 11.09.2003 р. «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», зважаючи, зокрема, на те, що у них було встановлено базову вартість 1 кв. м землі, тобто такі рішення містили нормативні приписи.

Стаття 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» закріплює принципи державної регуляторної політики. І з-поміж них називає такі:

– доцільність – обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми;

– адекватність – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

– ефективність – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

– збалансованість – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

– передбачуваність – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проєктів регуляторних актів, що дає змогу суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;

– прозорість та врахування громадської думки – відкритість для фізичних та юридичних осіб, їхніх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їхніми об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їхніх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Саме кризь призму цих принципів, з урахуванням ознак регуляторного акта та меж локальної самоврядної правотворчості доцільно досліджувати регуляторну діяльність органів місцевого самоврядування щодо підготовки та прийняття ними тих чи інших нормативно-правових актів, зокрема у сфері регулювання земельних і тісно пов'язаних із ними відносин.

На наш погляд, одним із найважливіших принципів державної регуляторної політики при підготовці та прийнятті локальних нормативно-правових актів є принцип доцільності. Адже, за відсутності потреби у регулюванні відповідних суспільних відносин органами місцевого самоврядування, відпадає необхідність застосування інших принципів державної регуляторної політики, які тісно корелюються із принципами (засадами) юридичної, зокрема нормотворчої, техніки.

Одними з найпоширеніших прикладів регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування (відповідними радами)

є прийняття ними рішень, якими встановлюється порядок надання земельних ділянок у власність або користування і т. ін. Більшість науковців критично оцінюють таку нормотворчість. Приміром, Н. Кузьменко висловлює зауваження, що, по-перше, у таких рішеннях відповідні місцеві ради переважно дублюють положення Земельного кодексу України, інших законів України; по-друге, поряд із таким «цитуванням» закріплених на рівні закону норм права ради намагаються встановлювати також певні особливості та процедури надання в оренду чи у власність земельних ділянок із земель комунальної власності територіальної громади, хоча земельним законодавством не передбачено можливості органів місцевого самоврядування визначати особливості надання земельних ділянок у власність та користування на території відповідного населеного пункту. Загальний порядок передачі земельних ділянок у власність та надання у користування визначений Земельним кодексом, якого і мають дотримуватися всі суб'єкти земельних відносин, тому, приймаючи зазначені вище рішення, відповідні ради виходять за межі своїх повноважень, особливо в частині запровадження додаткових вимог, обмежень, пільг чи переваг певним категоріям громадян, що не передбачено Земельним кодексом та іншими законами [7, с. 93].

Зауважимо, що така локальна правотворчість суперечить Конституції України, зокрема: ч. 2 ст. 14, за якою право власності набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону; ст. 92, відповідно до якої правовий режим власності та засади використання природних ресурсів визначаються виключно законами України.

Отже, відпадає доцільність регулювання відповідних порядків та процедур набуття прав на земельні ділянки органами місцевого самоврядування.

Не можна також, зважаючи на ч. 1 ст. 14 Конституції України, яка визнає землі основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, стверджувати, що встановлення порядку надання земельних ділянок у власність або користування належить до питань місцевого значення.

Але водночас Основний Закон України визнає матеріальною основою місцевого самоврядування у тому числі рухоме і нерухоме майно, землі, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (ст. 142 Конституції України). Це, на нашу думку, дає підстави для розширення повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема й щодо

регулювання земельних відносин. При цьому таке регулювання мусить мати самостійний характер, здійснюватись у рамках вирішення питань місцевого значення, але з огляду на загальносупільні інтереси, і бути проявом реалізації владних повноважень органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічної влади.

До прикладу, згідно з п. 44 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до виключних повноважень (компетенції) сільської, селищної, міської рад належить вирішення питання встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, а отже, опосередковано регулювання земельних відносин. Згідно із ч. 1 ст. 43 Закону України від 06 вересня 2003 р. «Про благоустрій населених пунктів» [10], Правила благоустрою території населеного пункту – це нормативно-правовий акт, яким установлюються вимоги щодо благоустрою території населеного пункту. Правила розробляються на підставі Типових правил благоустрою території населеного пункту, які затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства, для всіх сіл, селищ, міст і затверджуються відповідними органами місцевого самоврядування. У разі якщо відповідною сільською, селищною, міською радою не прийнято рішення про затвердження Правил, застосовуються Типові правила.

Державна регуляторна служба України роз'яснила, що проекти рішень органів місцевого самоврядування, якими затверджуються правила благоустрою населених пунктів, за своїм змістовим навантаженням мають відповідати Типовим правилам, затвердженим Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27 листопада 2017 р. № 310. А також звернула увагу, що, відповідно до ч. 3 ст. 34 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», правила благоустрою не можуть передбачати обов'язок фізичних і юридичних осіб щодо отримання будь-яких дозволів, погоджень або інших документів дозвільного характеру, а також повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, підприємств, установ, організацій, утворених такими органами, видавати зазначені документи [15].

Вважаємо, Правила благоустрою населених пунктів за предметом регулювання, територією дії фактично вирішують регулювання також земельних відносин на місцевому рівні і належать до питань місцевого значення. Водночас законодавець допускає їх прийняття лише на підставі Типових правил благоустрою, які затверджуються

центральною виконавчою влади. Тобто у такий спосіб ставить під сумнів їх значення як самостійного самоврядного рішення органів місцевого самоврядування, які вирішують питання місцевого значення, що, на наш погляд, є втручанням у компетенцію відповідних рад.

Видається, що нині з увагою на реформу децентралізації влади необхідно розширювати повноваження органів місцевого самоврядування у сфері нормативного регулювання земельних і тісно пов'язаних із ними відносин.

У контексті доцільності прийняття органами місцевого самоврядування тих чи інших нормативно-правових актів, важливим є зауваження Т. Калиновської з приводу того, що перед прийняттям місцевою радою нормативно-правового акта важливо найперше з'ясувати, чи можливо вирішити проблему за допомогою вже наявних підзаконних нормативно-правових актів, має бути вивчене питання про необхідність і корисність його появи, про наслідки, які можуть виникнути під час його реалізації, про витрати, які потягне за собою його виконання [4, с. 290]. Згідно зі Законом України «Про засади державної регуляторної політики», неприпустимо приймати регуляторні акти, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють чинні регуляторні акти.

Державною регуляторною службою України відзначається, що до неї на розгляд надходять численні проекти рішень органів місцевого самоврядування, якими встановлюється механізм виявлення, взяття на облік, збереження, передачі до комунальної власності безхазяйного та відумерлого нерухомого майна/спадщини, зокрема і земельних ділянок. З цього приводу ДРСУ наголошується, що процедуру набуття права власності на безхазяйну річ і відумерлість спадщини визначено положеннями Цивільного кодексу України. Додатково звертається увага на те, що, згідно з ч. 10 ст. 18 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», взяття на облік безхазяйного нерухомого майна проводиться в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Зокрема, умови, підстави та процедура взяття на облік безхазяйного нерухомого майна визначено у Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127. Тому, на думку ДРСУ, необхідності додаткового врегулювання цих питань з боку органів місцевого самоврядування не передбачено [8].

Варто зауважити, що будь-які рішення, котрі стосуються питань регулювання земельних відносин, які приймаються відповідними радами, викликають неабиякий інтерес в громадах. Іноді такі рішення

спричиняють конфлікти та спори. Тому дуже важливо на всіх етапах підготовки та прийняття органами місцевого самоврядування нормативно-правових актів, які регулюють земельні відносини і які є регуляторними актами, дотримуватися принципу прозорості та врахування громадської думки у процесі реалізації ними державної регуляторної політики. У зв'язку із цим важливим є дотримання процедурних аспектів регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування, яка передбачає певні етапи та підетапи. Серед них найважливішими в контексті забезпечення реалізації вище згаданого принципу є етапи: внесення проекту регуляторного акта до Плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на наступний календарний рік, завдяки чому реалізується також один із основоположних принципів державної регуляторної політики – принцип передбачуваності; підготовки аналізу регуляторного впливу; оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їхніх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю, тощо.

Назагал процедура підготовки і прийняття органами місцевого самоврядування регуляторних актів має певні особливості, передбачені не лише положеннями Розділу V Закону України «Про засади державної регуляторної політики», Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також регламентами відповідних рад, іншими локальними нормативно-правовими актами, що приймаються радами та регламентують процедурні аспекти їхньої діяльності. Недотримання процедури прийняття регуляторних актів органами місцевого самоврядування може мати наслідком визнання їх незаконними та їх скасування у судовому порядку.

Висновки. Органи місцевого самоврядування сьогодні наділені дещо урізаними повноваженнями регулювати земельні та тісно пов'язані з ними відносини. В умовах децентралізації влади їхня роль і повноваження у цій сфері повинні бути значно розширені, що випливає з конституційного положення про те, що землі, інші природні ресурси, які є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають у управлінні районних і обласних рад, є матеріальною основою місцевого самоврядування. Межею здійснення регулятивної функції органів місцевого самоврядування є встановлення випадків такого регулювання лише законом; територія, на яку поширюється обов'язковість їх рішень в межах вирішення питань місцевого значення.

Здебільшого локальні правові акти місцевого самоврядування з питань регулювання земельних і тісно пов'язаних із ними відносин

мають регуляторний характер, що посилює вимоги до процедури їх підготовки та прийняття, їхньої якості та ефективності.

1. Антонова Н. А. Правотворчество органов местного самоуправления: автореф. дисс. на соиск. уч. степени д-ра юрид. наук. М., 2009. 38 с.

2. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. К.: Юридична думка, 2012. 1020 с.

3. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III (редакція від 04.11.2018). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

4. Калиновська Т. Вимоги легітимності нормативно-правових актів місцевих рад. *Право України*. 2010. № 12. С. 283–292.

5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (редакція від 30.09.2016 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>

7. Кузьменко Н.А. Межі повноважень органів місцевого самоврядування щодо прийняття нормативно-правових актів у сфері земельних відносин. *Підприємництво, господарство, право*. 2017. № 5. С. 90–95.

8. Позиція стосовно прийняття органами місцевого самоврядування нормативно-правових актів, якими встановлюється механізм виявлення, взяття на облік, збереження, передачі до комунальної власності безхазяйного та відумерлого нерухомого майна/спадщини. URL: http://www.drs.gov.ua/regulatory_policu/pozytsiya-drs-stosovno-pryjnyattya-organamy-mistsevogo-samovryaduvannya-normatyvno-pravovyh-aktiv-yakymy-vstanovlyuetsya-mehanizm-vyavlennya-vzyattya-na-oblik-zberezhennya-peredachi-komunalnoyi-v/

9. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 25 вересня 2018 р. у справі № 428/7176/14-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76700849>

10. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 № 2807-IV (редакція від 10.06.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>

11. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV (редакція від 26.11.2016 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (редакція від 04.11.2018 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про

місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>

14. Роз'яснення щодо застосування органами місцевого самоврядування вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» при прийнятті рішень про затвердження нормативної грошової оцінки земель. URL: http://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/roz-yasnennya-shhodo-zastosuvannya-organamy-mistseвого-samovryaduvannya-vymog-zakonu-ukrayiny-pro-zasady-derzhavnoyi-regulyatornoyi-polityky-u-sferi-gospodarskoyi-diyalnosti-pry-pryinyatti-rishen

15. Роз'яснення щодо підготовки проектів рішень органів місцевого самоврядування, якими передбачається затвердити Правила благоустрою населених пунктів. URL: http://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/roz-yasnennya-shhodo-pidgotovky-proektiv-rishen-organiv-mistseвого-samovryaduvannya-yakymy-peredbachayetsya-zatverdyty-pravyla-blagoustroyu-naselenyh-punktiv

16. Сергиенко А. М. Правовое регулирование вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения: автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. СПб., 2009. 19 с.

17. Сидор М. Я. Юридична конструкція «питання місцевого значення» як критерій розмежування повноважень місцевих органів публічної влади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 6. С. 226–229.

Vysotskyi V. M., Yuts O. O. Legal regulation of land and relations of local self-governing bodies connected with them in the context of state regulatory policy

The article is devoted to the analysis of legal regulation of land and relations, which are closely connected with local self-government bodies in the context of state regulatory policy, determination of the boundaries of such regulation in the respective territory. Particularly relevant issue of regulation of land relations by local self-government bodies is due to the implementation of land reform in Ukraine and the reform of decentralization of power, the creation of united territorial communities. Acquiring new quality requirements for local normative legal acts, which fall under the signs of a regulatory act, and procedures for their adoption by bodies of local self-government.

Thence, a significant number of normative legal acts of local self-government bodies will have the nature of regulatory acts, as their characteristic feature is, in particular, the focus on the legal regulation of economic relations or administrative relations between the regulatory authorities or other bodies of state power and economic entities.

The principles of the state regulatory policy are analyzed, whereas it is precisely because of the prism of these principles, taking into account the features of the regulatory act and the local self-governing lawmaking limits. It is expedient to investigate the regulatory activity of local self-government bodies in relation to the preparation and adoption of certain legal acts, including in the field of regulation of land and closely related relations.

The evaluation of the most common authority of the local self-government bodies in the field of the regulation of land and related relations in Ukraine was carried out. It is noted that the decisions of local government bodies of the regulatory nature in this area are, in the majority of the cases, of a regulatory nature and should be prepared and adopted in compliance with the relevant procedure and taking into account the principles of the state regulatory policy in order to ensure their quality and efficiency. The management of the regulatory function of local self-government bodies has the establishment of cases of such regulation.

The conclusion is made on the need to extend the powers of local self-government bodies in the field of land and closely related relations in connection with the implementation of land reform and the reform of decentralization of power.

Key words: legal regulation, normative legal act, regulatory act, regulatory activity of local self-government bodies, regulation of land relations.

Стаття надійшла 21 грудня 2018 р.

УДК 349.412

Л. В. Мелех

ДО ПИТАННЯ ПРО УМОВИ ЗДІЙСНЕННЯ СУБ'ЄКТИВНИХ ПРАВ НА ЧУЖІ ЗЕМЕЛЬНІ ДІЛЯНКИ В УКРАЇНІ

Праналізовано сутність питання умов (обставин) виникнення і здійснення прав на чужі земельні ділянки у науці земельного права. Акцентовано, що однією з умов виникнення прав на чужу земельну ділянку є її юридичне оформлення. Розкрито теоретичні аспекти загальних та спеціальних умов виникнення суб'єктивного права власності на земельні ділянки.

Ключові слова: чужа земельна ділянка, здійснення прав, умови виникнення права, суб'єктивне право, набуття у власність земельних ділянок.

Постановка проблеми. У демократичній, правовій, соціальній державі право власності та інші речові права на землю є тими соціальними цінностями, які органічно поєднуються з правом на життя особи, з її свободами і тому потребують об'єктивного вираження у законодавстві та правовій регламентації та юридичного захисту їхнього здійснення. В соціальному вимірі права на землю необхідно розглядати і як історичне суспільне та державно-правове явище, в еволюції якого після проголошення незалежності України можна виокремити кілька етапів, кожний з яких характеризується своїми особливостями: від законодавчої заборони речових прав на землю до закріплення їх як системи прав, серед яких вирізняються права на чужі земельні ділянки.